

Governo del territorio; servono regole e visione

Riforma amministrativa, visione strategica e approccio comunitario sono i requisiti necessari per ottenere risultati concreti nell'ottica della sostenibilità ambientale e di una migliore qualità della vita.

Stefano Pareglio, Giovanni Fini – INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) – Commissione nazionale INU Ambiente, Energia, Clima e Consumo di Suolo

Due brevi premesse.

La prima: l'evoluzione dottrinale, normativa e persino costituzionale ha individuato nel "governo del territorio" il contesto operativo adeguato per gestire le complesse trasformazioni che investono le città, le aree peri-urbane e gli spazi. Ciò attraverso l'integrazione di temi, competenze e strumenti.

La seconda: "governare il territorio", sia esso comunale, provinciale o regionale, è un'attività di scala locale, nel senso che si applica a un ambito spaziale comunque circoscritto. E' perciò intuitivo che essa non sostituisce, semmai integra o declina, le azioni per la sostenibilità condotte a scala globale.

Il rapporto fra governo del territorio e *green economy* chiama in causa il rapporto fra l'ente pubblico, cui compete il ruolo di individuare gli obiettivi di interesse pubblico della pianificazione, dettare le regole per e fissare condizioni di sostenibilità per le trasformazioni, ed il privato che è l'attore principale nell'uso dei territori. Questo rapporto pubblico-privato riguarda due categorie fondamentali.

La prima è quella della efficienza energetica territoriale conseguibile attraverso una accelerazione degli interventi di riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbanizzati: riuso al posto di uso per avere insediamenti efficienti e contrastare il consumo di suolo che, pure in tempi di crisi, erode circa 70 ettari al giorno di suolo agricolo, forestale, naturale o comunque non impermeabilizzato.

Il settore civile, in Italia, determina circa 1/3 degli usi finali di energia al pari dei trasporti. Quasi 2 unità su 3 di energia sono dunque destinate a riscaldare e a illuminare i manufatti edilizi e ad assicurare la mobilità delle persone e delle merci. Un adeguato governo del territorio può quindi far molto in direzione della sostenibilità ambientale, imponendo la realizzazione di edifici energeticamente passivi (ovvero con consumo di energia fossile prossimo a zero) e riducendo strutturalmente la domanda di mobilità (nonché favorendo le modalità di offerta meno energivore).

Ai vantaggi ambientali degli interventi si sommano chiari co-benefici economici e sociali, come dimostrano le iniziative avviate in molti Stati europei a favore del risparmio e dell'efficienza energetica e della promozione delle fonti rinnovabili. Le condizioni di equilibrio pubblico-privato per la realizzazione degli interventi sono diverse e possono essere sostenute, ad esempio, da prelievi fiscali sull'uso dei suoli liberi, prelievi che diventano risorse per la qualità della città esistente. Questa possibilità è tuttavia limitata da una normativa urbanistica e sulla fiscalità locale inadeguata. Per citare un esempio, la Regione Emilia Romagna ha introdotto nella

propria legge sul governo del territorio la possibilità che i piani incentivino in termini volumetrici gli interventi che migliorano le prestazioni dell'esistente.

La seconda categoria riguarda la manutenzione ordinaria dei suoli liberi (difesa idrogeologica, bonifiche dei suoli, colture sostenibili) e comporta anch'essa l'uso concorrente di risorse pubbliche e private. Le risorse pubbliche devono essere indirizzate là dove il beneficio pubblico è maggiore (tutela del suolo in zone di rischio, sostegno ad usi agricoli più 'green'). Il tema della manutenzione ordinaria dei suoli è sicuramente più complesso in quanto più limitato il vantaggio economico negli usi.

Un uso sostenibile dei suoli liberi è certo nelle corde sia della disciplina urbanistica, sia della migliore e più illuminata prassi amministrativa. Ecco dunque un compito da svolgere per connettere maggiormente il governo del territorio alla sostenibilità ambientale: innanzi tutto, condividere diffusamente il riconoscimento della limitatezza, della non-riproducibilità e della non-surrogabilità del suolo, bene generalmente privato che però svolge importanti funzioni di interesse generale; quindi, tradurre questa nozione di "bene comune" nell'ordinamento e nella prassi, per conseguire – quanto più rapidamente possibile – un minore e comunque più efficiente impiego dei suoli liberi, con tutti i vantaggi ambientali e i co-benefici economici e sociali che è persino superfluo elencare.

Molto interessante, in questo senso, l'esempio della Regione Lombardia con la definizione di aree agricole strategiche.

Da questi esempi, derivano alcune riflessioni.

Il governo del territorio è tale solo se è in grado di coordinare, indirizzandole a una superiore efficacia ed efficienza, le singole azioni che afferiscono a concorrenti livelli di autonomia politica e di responsabilità amministrativa. Ciò, purtroppo, non avviene nel nostro Paese, anche per effetto di una patologica frammentazione delle competenze, sia tematiche che territoriali. La riforma amministrativa del governo del territorio (negli istituti e negli strumenti, nonché nelle funzioni e negli spazi geografici di riferimento), accompagnata ad una adeguata e razionale riforma della fiscalità locale, costituisce quindi il pre-requisito necessario per ottenere risultati concreti, anche nell'ottica della sostenibilità ambientale.

Allo stesso modo, il governo del territorio acquista pienezza di significato solo se persegue un'esplicita strategia. Strategia che invece manca nel nostro Paese, come ben dimostra la perdurante assenza di una legge nazionale di principi. Peraltro, una strategia nazionale manca pure in materia di sostenibilità ambientale: è sufficiente in proposito mettere a confronto i provvedimenti del governo italiano con quelli assunti da Germania, Francia e Gran Bretagna, ma anche da Spagna, Portogallo e Danimarca in merito alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Ne consegue che le politiche territoriali, per la green economy, non godono in Italia di un adeguato supporto culturale, politico, normativo ed economico, come invece avviene in molti altri Paesi, non solo europei.